

## TANULMÁNYOK / ARTICLES

### A városrehabilitáció korszakai Magyarországon: Az állam szerepe marginális városi terek (újra)termelésében

#### *Four waves of urban regeneration in Hungary: The role of the state in the (re-)production of marginal urban spaces*

JELINEK CSABA

**JELINEK Csaba:** tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; [jelinek.csaba@krtk.mta.hu](mailto:jelinek.csaba@krtk.mta.hu); <https://orcid.org/0000-0001-7240-2402>

**KULCSSZAVAK:** városrehabilitáció; dzsentifikáció; tértermelés

**ABSZTRAKT:** A városrehabilitációnak nevezett közpolitikai eszköz 1970-es évek végi megjelenése óta növekvő súllyal van jelen a hazai városfejlesztés eszköztárában. Bár maga a fogalom az elmúlt öt évtized során nem változott, a városrehabilitációs gyakorlat jelentős mértékben átalakult. Jelen cikk ezt az átalakulást vizsgálja négy jelentős korszakon keresztül: az államszocializmus 1970-es évektől kezdődő kései szakaszában; az 1990-es évtizedre és a 2000-es évek elejére jellemző, vállalkozói ethoszra épülő „liberális” korszakban; a 2000-es évek közepétől kialakuló, EU-források által fémjelzett periódusban; illetve a 2010 óta jellemző „autoriter” korszakban. Egy rövid, a városrehabilitáció kialakulását, definícióját, és más fogalmakhoz való viszonyát tisztázó elméleti bevezető részt követően két szempontból elemzem az állam marginális terek (újra)termelésében betöltött változó szerepét a különböző korszakokban. Az első szempont az állami döntéshozatal léptékeinek, illetve az állami intézményeknek a szerkezetváltozása a globális folyamatok függvényében. A második szempont a városrehabilitáció eszközének változó funkciói a fenti szempont kontextusában. Végezetül, a cikk konklúziójában a két szempont viszonyának, azaz az állam városrehabilitáción keresztül zajló tértermelő funkciójának különböző korszakokon átfutó változásait mutatom be.

**Csaba JELINEK:** research fellow, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u. 4., H-1097 Budapest, Hungary; [jelinek.csaba@krtk.mta.hu](mailto:jelinek.csaba@krtk.mta.hu); <https://orcid.org/0000-0001-7240-2402>

**KEYWORDS:** urban regeneration; urban renewal; gentrification; production of space

**ABSTRACT:** Since its first appearance in the 1970s, urban regeneration has played an increasingly important role among the Hungarian instruments of urban policy. Although the concept (városrehabilitáció) has remained unchanged over the last five decades, urban regeneration practices have changed significantly. The article traces these changes in four different epochs.

The concept was first introduced in opposition to urban reconstruction in late Hungarian state socialism in the 1970s, in the context of a global economic crisis and selective decentralisation. During the liberal era, which was based on the entrepreneurial spirit of the 1990s and early 2000s, urban regeneration became the vehicle of gentrification, owing mainly to the radical decentralisation and privatisation measures of the early 1990s. After the mid-2000s, in the period of Eu-



ropeanisation dominated by EU funds, “social urban regenerations” were introduced, and many cities started experimenting with the policy. Finally, in the authoritarian era after 2010, urban regeneration is carried out through specific controlling measures, in the context of recentralisation.

After a brief introduction describing the assemblage, definition, theoretical significance and relationship to other similar policy instruments of urban regeneration, the article analyses the changing role of the state in the (re-)production of marginal urban spaces during the four historical periods. The first analytical dimension is how the mechanisms of decision-making and the institutions of governance have been rescaled in the context of global structural changes in subsequent periods. The second dimension describes the variable functions of urban regeneration in relation to these institutional and structural changes in the same periods.

Finally, the interplay of these two dimensions is explored to show how the role of the state in the production of space has been changed by the mechanism of urban regeneration and how a professional field of urban regeneration experts has been created and expanded at the same time.

Throughout, the article builds on the cases of the 7th District of Budapest (Block 15), on the so-called “block regeneration” measures of Middle-Ferencváros, the 9th District of Budapest, on the Magdolna Quarter Programme executed in three waves in the 8th District of Budapest, and on the social urban regenerations implemented in Salgótarján. The study used a mix of methods and is informed by interviews, participant observation, document analysis and statistical analysis.

## Bevezetés

Míg az 1970-es évekig gyakorlatilag ismeretlen fogalom volt a hazai közpolitikai palettán a „városrehabilitáció” mint urbanisztikai eszköz, az azóta eltelt fél évszázad alatt több száz városrehabilitációs beavatkozás zajlott Magyarországon. Bár a városrehabilitáció fogalma különböző időszakokban eltérő gyakorlatokat jelentett, kiindulásképpen városrehabilitációnak nevezhetünk minden olyan urbanisztikai beavatkozást, amely az állam valamilyen aktív szerepe mellett egy „elavultnak” tekintett helyzeten szeretne változtatni a területre történő beruházással és fizikai fejlesztéssel. Ilyen lehet egy területen a lakás- vagy épületállomány megújítása, egy közterület fejlesztése vagy egy városnegyed átfogó, komplex megújítása.

A városrehabilitációt a „tér termelésének” egy specifikus aleseteként értelmezem (Lefebvre 1991). Lefebvre munkája az utóbbi évtizedekben fontos hivatkozási alap lett a városkutatásban, filozófiai megközelítése miatt azonban az általa nyújtott inspiráló elméleti keret sokszor nehezen operacionalizálható egy konkrét kutatási programban, hiszen sok esetben tudatosan nem vállalkozott fogalmainak konkretizálására (Belina 2017). Ezért jelen tanulmányban Lefebvre megközelítéséből leginkább a módszertani alapvetésekre, a tér és társadalom dialektikájára, illetve a hatalmi mozzanat kiemelésére építke (Czirfusz, Jelinek, Berki 2018). Emellett két másik elméleti irányzat adja a tanulmány analitikus keretét: egyrészt a tér termelésének kritikai politikai gazdaságtana, másrészt a fejlesztési projektek kritikai szociológiája és antropológiája.

A tér termelésének kritikai politikai gazdaságtanában megkerülhetetlen az egyenlőtlen fejlődés koncepciója (Smith 1990). A tőkés termelés egyik meghatá-

rozó jellemzője, hogy a felhalmozási és termelési ciklusok során egyszerre hozza létre a tőkebefektetéseket és beruházásokat koncentráló „fejlett” területeket, illetve ezzel egy időben a tőke kivonás és „alulfejlettség” tereit. Ebből a szemszögből nézve a városrehabilitációt úgy is definiálhatjuk, mint a mindenkori államhatalom beavatkozását a társadalmi-térbeli marginalitás termelésének folyamatába, ami tulajdonképpen az egyenlőtlen fejlődés negatív hatásainak kezelésére tett kísérlet. A szakirodalom egyik fontos állítása, hogy az egyenlőtlen fejlődés vizsgálatában kulcsfontosságú az összefonódó léptékek politikai gazdaságtana, a léptékek termelése, illetve a léptékekkel kapcsolatos politikák (Brenner 1998; Smith 1996; Swyngedouw 1997). Bár a városrehabilitációs beavatkozások tipikusan egy szűkebb városrészt céloznak, ahogy azt a továbbiakban bemutatom, egy-egy lokális folyamat vizsgálata során is kulcsfontosságú kérdés a teljes léptékhierarchia szerkezetváltásának megértése (Czirfusz et al. 2015).

A fejlesztési projektek kritikai szociológiájának és antropológiájának szakirodalmát egy olyan lazán kapcsolódó irányzatnak tekintem, amely a fejlesztés folyamatát a kritikai politikai gazdaságtanhoz hasonlóan a helyi és globális folyamatok dialektikájában értelmezi, illetve amely – a fősodorbéli fejlesztési szakirodalommal ellentétben – a fejlesztési projekteket a kapitalista termelési mód integráns részeként kezeli (Jelinek 2017). Módszertanilag ebből egyrészt a tágabb strukturális folyamatok és a fejlesztés szereplőinek együttes vizsgálata következik, másrészt a fejlesztési folyamat során sokkal nagyobb figyelem irányul a fejlesztői projektek világának és a fejlesztők bourdieui értelemben vett szakmai mezőjének megismerésére (vö. Calhoun, LiPuma, Postone 1993). Ennek az irodalomnak az egyik fontos alapvetése, hogy egy-egy fejlesztési gyakorlat továbbélésének és elterjedésének nem feltétlenül a fejlesztés valós sikere a záloga, hanem sokkal inkább a fejlesztésben érdekelt szereplők által működtetett projektvilág (Ferguson 1997; Ferguson, Lohmann 1994). Ez a projektvilág abban is érdekelt, hogy a tevékenységét semleges, technikai jellegű munkának állítsa be, elleplezve annak politikai jellegét és következményeit (vö. Escobar 1994; Mitchell 2002; Mosse 2005). Ebből a perspektívából nézve, a városrehabilitációra mint egy fél évszázad alatt egyre inkább elterjedő és intézményesülő fejlesztési gyakorlatra is tekinthetünk, amely körül kialakult a városrehabilitáció szakértői mezője.

Összességében, a városrehabilitációt ebben a tanulmányban úgy definiálom mint a mindenkori államhatalom beavatkozását az egyenlőtlen városi fejlődés során negatívan érintett területekre, melynek keretében kiemelt szerepe van a szakértőiségnek és a városfejlesztés projektvilágának.

## Fogalmi keretek

Kelet-Európa esetében a történeti elemzések tipikusan két fő korszakot, a szocializmust és a poszt szocializmust, illetve a köztük lévő töréspontot, a rendszervál-

tást mint a kettő közötti „átmenetet” vizsgálják (lásd pl. Sykora, Bouzarovski 2012). Többen is megállapították, hogy ez a történeti korszakolás sok esetben nem megfelelő a hosszabb távú folyamatok megértéséhez, illetve nem segíti elő a hazai gazdasági, társadalmi és politikai átalakulás globális kapitalizmus történetébe beágyazott értelmezését (vö. Grubbauer 2012). Emiatt a tanulmány négy nagyobb korszakot azonosít be: az 1970-es évek globális gazdasági válságától induló kései államszocializmus időszakát, a döntően az 1990-es évekre jellemző „liberális” érárt, a 2004-es EU-csatlakozáshoz köthető „európaizációs” korszakot, illetve a 2010 után jellemző „autoriter” szakaszt. Ebben a korszakolásban a különböző időszakokat egymástól nem élesen elkülönülő egységekként kezelem, hanem a társadalomtörténet és a tértermelés történetének olyan rétegeiként, melyek logikái az idő során egymásra rakódva határozzák meg a vizsgált folyamatokat (vö. Golubchikov, Badyina, Makhrova 2013). Egy adott időszakban tehát a megelőző korszakok logikái is nyomon követhetők. Terjedelmi korlátokból fakadóan e cikkben minden korszak esetében kizárólag az arra legjellemzőbb folyamatok bemutatására szorítkozom.

A tanulmány szerkezetét a négy korszak határozza meg, az elemzés minden korszak esetében két fő szempont mentén történik. Az első szempont az állami döntéshozatal lépték-, illetve az állami intézmények szerkezetváltozása a globális folyamatok függvényében. A második szempont pedig a városrehabilitáció eszközének változó funkciói a fenti szempont kontextusában. Végezetül, a cikk konklúziójában a két szempont viszonyának, az állam városrehabilitáción keresztül zajló tértermelő funkciójának különböző korszakokon átívelő változásait mutatom be.

A tanulmány alapját az MA diplomamunkám (Jelinek 2011) és a doktori disszertációm (Jelinek 2017) megírása során gyűjtött empiria adja. A 2009-2017 között, főleg Budapesten és Salgótarjánban végzett terepmunkák keretében félig strukturált interjúkat készítettem szakértőkkel és hivatalnokokkal, résztvevő megfigyelést végeztem több városrehabilitáció tervezése és megvalósítása során, közpolitikai dokumentumokat elemeztem, illetve levéltári és más archív anyagokat dolgoztam fel.

### **A városrehabilitáció gyökerei a kései államszocializmusban**

Az 1970-es évekig a városrehabilitáció fogalmát nem használta a szakma. A második világháborút követő három évtizedben leginkább a városrekonstrukció fogalma és gyakorlata volt elterjedt, amely alatt épületek elbontását és a terület modernista elvek alapján történő beépítését értették, tipikusan egy-egy „elavultnak” tekintett városrészben. Az 1970-es évek azonban a hazai és globális társadalom- és gazdaságtörténetben is nagy változást hoztak. A hazai diskurzusban egyre többen beszéltek a városrehabilitációról mint a városrekonstrukció történelmileg és társadalmilag érzékenyebb ellenpontjáról. Ez a szemantikai és közpolitikai változás nemcsak Magyarországon zajlott le, hanem ezzel egy időben az

NDK vagy Csehszlovákia esetében is hasonló trendeket írtak le a terület kutatói (Ladd 2001; Roubal megjelenés alatt; Urban 2009). Bár a szakirodalom eddig leginkább szakmatörténeti és tudásszociológiai magyarázatokat adott e változások egyidejűségére (Urban 2009), én amellett érvelek, hogy az említett folyamatok mélyrétegei sokkal inkább érthetővé válnak a globális gazdaság 1970-es évekbeli válságának a perspektívájából.

A második világháború utáni európai jóléti fordulatban a lakáspolitikai – a tömeges lakásépítés, az állami bérlakások számának növelése, a modernista urbanisztikai beavatkozások – kulcsfontosságú terület volt a vasfüggöny mindkét oldalán. Magyarországon 1960-ban indult az első 15 éves lakásépítési program, melynek keretében egymillió lakás épült fel. 1975-ben azonban megtorpant a lakásépítés fellendülése, és az 1990-es évek végéig a legtöbb építőipari és lakásépítési statisztikai mutató mélyrepülésbe kezdett. Bármennyire is tagadta a korabeli politikai vezetés, a begyűrűző adósságválság miatt komoly pénzügyi problémákkal küzdött a magyar állam ebben az időszakban (Mong 2012; Éber 2014), ami kihatott az építőipari beruházásokra is. Azt is mondhatjuk, hogy a „rendszerátalakítás az építőiparban előbb zajlott le, mint más nemzetgazdasági ágakban” (Gyöngyösi 1999, 734.).

Nem véletlen tehát, hogy amikor az 1970-es évek közepétől a strukturális problémák egyre érezhetőbbekké váltak a tömeges lakásépítés területén, akkor nagyobb tér nyílt a korábbi urbanisztikai eszközök – így a városrekonstrukció – kritikájára és alternatíváinak kialakítására. A városrehabilitáció esetében három fontos szakmai csoport segítette a koncepció elterjedését. A szociológiában Szelényi Iván és Konrád György úttörő munkássága révén korán megfogalmazódott a tömeges lakásépítés kritikája. Amellett, hogy az átmeneti övezetben épülő lakótelepek beruházásai miatt nem fordított az állam érdemi forrást a belső, történelmi városnegyedek felújítására és karbantartására, az újonnan épülő lakások elosztása sem a munkásosztálynak, hanem az értelmiségnek kedvezett (Szelényi, Konrád 1969; Konrád, Szelényi 1979). Szelényi és Konrád a hazai városszociológia alapjainak lerakásával tehát az urbanisztikai beavatkozásokkal szembeni nagyobb szociális érzékenység ügyét is becsatornázták a szakmai közbeszédbe. Néhány évvel később az építészet területén is egyre inkább teret nyert a tömeges lakásépítés és a városrekonstrukciók kritikája (Molnár 2013). A fiatal építészgenerációból egyre többen voltak elégedetlenek a házgyári technológia nyújtotta szakmai perspektívával. Ahogy egy interjúalany fogalmazott: *„az egyetem alatt megcsömöröltem a szocialista építőipar kilátásaitól, és akkor azt mondtam, hogy olyan helyre szeretnék menni, ahol a legnagyobb előre gyártott elem a téglá”*. Ez a generációváltás egyfajta történelmi érzékenység kialakulásával is együtt járt, amely egyre nagyobb figyelmet fordított azon történelmi városnegyedek megújítására, melyeket a tömeges lakásépítés időszakában elkerültek az állami beruházások.

A szociológiában kialakuló szociális, és az építészetben éledező történelmi érzékenység tehát egyaránt az egyenlőtlen fejlődés korábbi időszakában lepusz-

tuló belvárosi, történelmi negyedekre és ezek egyre több társadalmi problémával küzdő lakóira irányította a figyelmet az 1970-es és 1980-as években (Csorba 1997). Ez azonban önmagában nem vezetett volna a városrehabilitáció fogalmának meggyökeresedéséhez, még a legsúlyosabb válság időszakában sem. A harmadik fontos társadalmi csoport, akik részesei voltak a városrekonstrukció korszakából a városrehabilitáció korszakába történő átmenetnek, az állami bürokráciában dolgozó hivatalnokok voltak. Kezdetben a VÁTI (Várostervező Intézet) és a BUVÁTI (Budapesti Várostervező Intézet) kutatói és tervezői, majd később az ÉVM (Építészeti és Városfejlesztési Minisztérium), illetve a Fővárosi Tanács egyes munkatársai voltak láthatatlan katalizátorai annak a folyamatnak, mely az 1970-es évektől itthon is meghonosította a történelmi örökségre és társadalmi problémákra érzékenyebb városrehabilitációs gondolkodást.

1978-ban az MSZMP PB, majd 1982-ban az MSZMP KB fogadott el olyan határozatokat, amelyek magas szintű politikai támogatást biztosítottak az első budapesti városrehabilitációk elindítására (Szívós 2010). Ekkor már több hazai városban is zajlottak hasonló szellemiségű beavatkozások (pl. Egerben és Pécsen, lásd. pl. *A Pécs-Belvárosi rehabilitáció néhány jellemzője* 1983; Hajdu, Kistelegdy, Radó 1984). A kezdeti tapasztalatokról 1984-ben országos konferenciát szerveztek (ÉVM 1984). A Budapesten kívüli, 1980-as évekbeli városrehabilitációs programokról alapos összefoglalót nyújt a *Magyar Építőipar* 1986. évi 9-10. száma, ahol a pécsi, győri, miskolci, szegedi, veszprémi, székesfehérvári, egri és soproni példákrol is beszámolnak egy-egy cikkben. Ami a fővárost illeti, 1986-ban, egy két évig tartó, a BUVÁTI által végzett alapos felmérés után, a Minisztertanács elfogadta Budapest Rehabilitációs Koncepcióját, és a tanulmány alapján a felmért 999 belvárosi épülettömbből 394-ben javasolt rehabilitációt, ami összesen 104 000 lakást, és 260 000 lakót érintett volna. Bár a rendszerváltás előtti évek súlyos pénzügyi problémái miatt jelentős elmaradás volt a tervekhez képest,<sup>1</sup> 1990-re összesen 11 budapesti tömb rehabilitációja fejeződött be, míg 33 további tömb tervezése volt folyamatban (Lichtenberger, Cséfalvay, Paal 1995).

Talán a legismertebb és legtöbbet elemzett példa az erzsébetvárosi 15-ös tömb 1982-ben induló rehabilitációja (Bodnár 2001; Cséfalvay, Pomázi 1990; Hegedüs, Tosics 1991; Szívós 2010). Társadalmi hatásait tekintve több szerző is az angolszász országokban ekkor már évtizedek óta leírt dezentifikációhoz hasonlította a 15-ös tömb esetét, amennyiben az eredeti lakók egy része a területről kiszorult, az új, felújított lakásokba költöző családok jelentős része pedig az eredeti lakóknál magasabb státuszú család volt (Bodnár 2001; Cséfalvay, Pomázi 1990).

Összességében tehát az államszocialista időszak második felében alakult ki és intézményesült a városrehabilitáció fogalma és gyakorlata, a korábbi városrekonstrukciók ellenpontjaként. Az új urbanisztikai gyakorlat – más európai országokhoz hasonlóan – a globális gazdasági válság építőiparra és lakáspolitikákra gyakorolt hatásainak indirekt következménye. A fogalom meggyökeresedése szakmaszociológiai szempontból az újonnan létrejött városszociológia társadalmi

érzékenységének, a tömeges lakástermelésből kiábrándult új építészgeneráció történelmi örökség iránti fogékonyságának, illetve az államigazgatás központi és helyi szintjein dolgozó hivatalnokok egy-egy, újításokra nyitott csoportjának, e három cselekvő kör egyidejű szakmai törekvésének köszönhető. Ez a törekvés vezetett oda, hogy a későkádári államapparátus erőforrásokat kezdett dedikálni a társadalmi marginalizálódás és fizikai leromlás útjára lépett belvárosi, történelmi városnegyedek megújítására.

### **Vállalkozói városrehabilitáció?**

Az 1990-es évek elején a legtöbb korábbi helyszínen megálltak a városrehabilitációs beavatkozások. A lakásügy és építésügy politikai befolyása jelentősen csökkent, a lakhatás kérdésével kapcsolatos szakpolitikákat különböző minisztériumok hatáskörébe rendelték, és a területnek azóta sincs magas szintű, egységes politikai képviselte. Az urbanisztikai beruházásokra dedikált állami források elapadtak, a városrehabilitáció formálódóban lévő szakmai mezőjének korábbi intézményes szinterei megszűntek vagy radikálisan átalakultak. Az ezt követő liberális korszaknak az ideálképe leginkább ahhoz állt közel, amit David Harvey – az üzemeltetői városvezetéssel szembeállítva – vállalkozói városnak nevezett (Harvey 1989): egy olyan városé, amely az újraintézményesülő piaci viszonyok közepette a profitlogika mentén képes az elapadó állami források helyére tőkét vonzani. Ennek az elképzelt modellnek az ellentmondásai azonban néhány év elteltével már érezhetőek voltak, valójában állami szerepvállalás nélkül sohasem sikerült városrehabilitációs projekteket megvalósítani.

A legnagyobb strukturális problémák kereteit az önkormányzati rendszer decentralizációja és a lakásprivatizációs törvény jelölte ki. A decentralizált önkormányzati rendszer ugyan politikai értelemben széles körű autonómiát biztosított az újonnan megalakuló önkormányzatoknak, azonban ezt az autonómiát erőteljesen korlátozta, hogy nem rendelkeztek megfelelő anyagi erőforrásokkal a különböző feladataik (pl. lakhatás, szociális és urbanisztikai problémák) kezelésére. Vigvári András ezt nevezte „szubszidiaritás nélküli decentralizációnak” (Vigvári 2008). Másképp fogalmazva: a központi állam áthelyezte néhány jelentős társadalmi probléma kezelésének felelősségét a települési önkormányzatok léptékére, így a fájdalmas megszorítások és költségvetési kiigazítások terhét ezek az új, immár demokratikusan választott képviselőtestületek kellett, hogy viseljék. Az 1968 óta különböző hullámokban jelentkező szelektív decentralizációra épülő,<sup>2</sup> radikálisan decentralizáló 1990. évi LXV. tv.-t hamarosan követte az 1993. évi LXXVIII. tv., ami az 1980-as évek második felétől érvényben lévő lakásprivatizációs lehetőségeket szabályozta és bővítette ki. Számos tanulmány elemezte ezt az ellentmondásos törvényt, ami szélsőségesen megnövelte a társadalmi egyenlőtlenségeket, és a magántulajdonú ingatlanok arányának drasztikus megemelésével

egyenesen vezetett a mai lakhatási válsághoz (Bodnár 2001; Dániel 1996; Hegedüs et al. 1993).

Mindez a városrehabilitáció magyarországi történetére is rányomta a bélyegét. A legtöbb önkormányzat nagyon gyorsan értékesítette lakásvagyonának jó részét. A lakásprivatizációs törvény csak azokon a területeken engedte meg a lakók vásárlási igényének elutasítását, ahol az önkormányzat rendelkezett rehabilitációs tervvel. A legtöbbet hivatkozott mintapélda erre az esetre a középső-ferencvárosi rehabilitáció. A lakásprivatizáció és az önkormányzati decentralizáció ügyéhez hasonlóan a középső-ferencvárosi tömbrehabilitáció kapcsán is kimutathatóak az 1989 utáni változások 1980-as évekbe visszanyúló gyökerei. Ferencváros már a későkádári időszakban is élen járt a városrehabilitációs tervezésben, az 1990-es évekre gyakorlatilag egyedüli magyar önkormányzatként képes volt kidolgozni és fenntartani egy lépésről lépésre haladó, a keretfeltételek tekintetében alig változó modellt (Aczél 2009; Locsmándi 2005). A modell egyik sarokköve egy helyi városfejlesztő vegyesvállalat (SEM IX) megalapítása volt, amely kikerülve az önkormányzati bürokrácia lassúságát, külön gazdasági társaságban végezte a felújítani kívánt épületek kiürítését, szanálását, illetve értékesítését vagy felújítását.

A középső-ferencvárosi modellnek, illetve a modell 1990-es évek második felétől megfigyelhető felfutásának számos olyan jellemzője van, amely jól leírja a liberális korszak városrehabilitációval kapcsolatos logikáját. Először is, a SEM IX megalapításában és a ferencvárosi modell kidolgozásában kulcsszerepet játszottak a nyugati kapcsolatokkal rendelkező hazai szakemberek. Ferencváros esetében sikerült bevonni a francia állam tulajdonában lévő CDC-t mint befektetőt, a vállalat azonban még azelőtt kivonult az országból, hogy egy hasonló, városfejlesztő vegyesvállalatokból álló hálózat országos szinten is kiépülhetett volna (Aczél 2009). Másodsor, a ferencvárosi rehabilitáció példáján is jól látható, hogy a „vállalkozói város” tisztán szabadpiaci ideálja működésképtelen volt, és állami beavatkozás nélkül, tisztán piaci alapon nem volt megvalósítható a városrehabilitáció kapitalizmusra adaptált modellje. A IX. kerület esetében például mind a helyi politika következetes támogatása, mind a hivatal egyes részlegeinek folyamatos munkája a rehabilitáció előrelendítésében, mind pedig a közpénzekből finanszírozott beruházások piaci forrásokat katalizáló szerepe kulcsfontosságú volt. Valódi befektetői aktivitás csak a 2000-es évektől vált meghatározóvá. Ezt megelőzően az állam szabályozói és beruházói szerepe megkerülhetetlen volt a „vállalkozóiság” alapjainak lerakásában (Jelinek 2011). Az 1990-es évek városfejlesztési tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozói város ideálképe olyan fikció volt, amelyet a gyakorlatban felülírt az állam által vezérelt vagy katalizált városfejlesztői aktivitás.

Harmadszor, a liberális korszakban a korábbi időszakhoz képest a városrehabilitáció gyakorlata elvesztette szociális érzékenységét, illetve explicit politikai jellegét. Ezt legjobban az a folyamat jelzi, melynek keretében a városrehabilitáció gyakorlata összefonódott a dzsentrifikáció jelenségével. Bár már az 1980-as évek-



ben zajló erzsébetvárosi 15-ös tömbrehabilitáció kapcsán is jelentek meg elemzések, amelyek a városrehabilitáció társadalmi hatásai között leírták a térbeli kiszorulást (Cséfalvay, Pomázi 1990; Hegedüs, Tosics 1991), az 1990-es évektől kezdődő városrehabilitációs gyakorlatok kritikájában ez sokkal markánsabban öltött testet (Csanádi et al. 2007; Jelinek 2010, 2011; Tomay 2007a, 2007b). A ferencvárosi tömbrehabilitáció nyomán is számos kritika fogalmazódott meg azzal kapcsolatban, hogy bár egyes területek fizikailag megújultak, a területet korábban jellemző társadalmi problémákat a városrehabilitáció végrehajtói nem oldották meg, csak áthelyezték még perifériusabb terekbe. Ezzel szoros összefüggésben és párhuzamosan zajlott az a folyamat is, amelynek során a városrehabilitáció már nem politikai, hanem technikai, szakértői kérdésként jelenik meg. Ferencváros polgármestere például a SEM IX felállításáról a következőt mondta: *„az alapötlet az volt, hogy a politikusok helyett a szakértők hozzanak döntéseket”* (Saïssset 2014, 46.). Mindez jól tetten érhető a városrehabilitációs koncepciók szövegében is. 1997-ben készült el Budapest Városrehabilitációs Programja. Érdekes összevetni a városrehabilitáció definícióját az 1980-as évek végén elfogadott koncepciók után az 1990-es évek második felében elfogadott első magasabb szintű politikai dokumentummal, mely támogatta és szabályozta a rehabilitációs beavatkozásokat. Az 1986-os koncepció így fogalmaz: *„A rehabilitáció célkitűzései: A megvalósítás hatékonysága és a lakosság alapvető érdeke azt kívánja, hogy egy tömbön belül valamennyi szükséges munka koncentráltan, gyorsan és időtállóan, az ott lakók egyetértését megnyerve, részvételét igényelve valósuljon meg [...]”* (Budapest Főváros Tanácsa 1986, 3.; kiemelés utólag hozzáadva). Ezzel szemben az 1997-es programban ezt találjuk: *„[A] városrehabilitáció célja ma sem lehet más, mint az értékükön alul használt városi területek komplex feljavítása, újra értékére emelése. Ez a lakóterületek esetében azt a városfejlesztési célt jelenti, hogy a terület városszerkezeti pozíciójának és a beépítési karakterének megfelelő lakossági rétegek számára alkalmas/vonzó lakásminőség megteremtését kell biztosítani. [...] a korábbi helyzethez képest kiemelt szerepet kapnak az adott terület lakástulajdonosai, a vállalkozók és befektetők.”* (Erő et al. 1997, 4.; kiemelés utólag hozzáadva) Szembetűnő, hogy az „ott lakók egyetértése és részvétele” helyett az újra felértékelte terület értékének „megfelelő” lakosság, illetve a piaci szereplők (vállalkozók, befektetők) szempontjai lettek meghatározóak az új korszakban.

Az 1997-ben megalkotott Budapesti Városrehabilitációs Program a városrehabilitáció piacosítása mellett az állami újraelosztás perspektívájából szemlélve is hozzájárult a térbeli egyenlőtlenségek növeléséhez (Somogyi, Szemző, Tosics 2007). Azon túl, hogy a Fővárosi Rehabilitációs Alap (FRA) létrehozásával Ferencváros mellett több kerület is részesülhetett állami forrásokból, az Alapból való részesülés olyan mértékben volt egyenlőtlen (leginkább a IX. kerület önkormányzati bérházait és az V. kerület társasházait preferálva), hogy az egyik interjúalany beszámolója szerint a Városháza sokáig nem akarta publikálni az erről szóló, általuk megrendelt tanulmányt (Erő et al. 2002).

Mindezen változások mögött azonban érdekes módon hasonló szereplők álltak, mint akik az 1980-as évek végén letették a hazai városrehabilitáció alapjait. A legnagyobb változás tehát nem is feltétlenül a városrehabilitáció ügyét előmozdítók személyében, hanem intézményes pozícióikban érhető tetten. Kiemelt szerepet kaptak az újonnan alapult tanácsadó cégek (mint például a Városkutatás Kft., vagy a későbbi Városfejlesztés Zrt.), akiknek az alapítói az államszocialista időszakban közintézményeknél felhalmozott tudásuk és tapasztalataik privatizálásával tudták elősegíteni a városrehabilitációs szakértők szakmai mezőjének intézményesülését, illetve a városrehabilitáció gyakorlatának adaptálását a rendszerváltás utáni időszak intézményes keretei között. Az egyik interjúalanyom például kiemelte, hogy

*„ezért volt nagyon érdekes a 90-es évek eleje [...] És akkor azt szoktuk mondani, [...] hogy árnyékvárosháza vagyunk. Mert itt egészen konkrétan ezeken a számítógépeken készült a Budapest Városfejlesztési Konceptió [...] Miért nem a Városháza csinálja ezt? Mi az, hogy a városrehabilitációs programot egy külső konzorcium csinálja? [...] És én szerintem ez a magyar történelemnek ilyen szempontból egy kihagyhatatlan része volt, hogy privatizálták a think-tankeket.”*

További jellemzője még ennek a korszaknak, hogy sok esetben már nem pusztán építészekről, szociológusokról vagy urbanistákról beszélhetünk, hanem magának a városrehabilitációnak a szakértőiről, ami jelzi, hogy a kezdeti kilátások ellenére ez a közpolitikai eszköz (is) sikeresen helyet talált magának a neoliberais reformok kontextusában.

### Városrehabilitációk és az Európai Unió

Történeti korszakolásomban a következő fordulópont Magyarország 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz, az új korszak pedig az EU-forrásokra épülő fejlesztések korszaka. A léptékbeli szerkezetváltás szempontjából úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi önkormányzatok kiemelkedő szerepét egyre inkább elkezdte kiegészíteni az EU léptékének tértermelő funkciója.

A változás jelentőségét napjainkból visszatekintve lehet igazán megérteni. Míg az 1990-es években és a 2000-es évek elején a kevés megvalósuló városrehabilitáció pénzügyi forrásait döntően a helyi önkormányzatok (Budapest esetében a FRA) és piaci szereplők biztosították, addig ma alig találunk olyan városrehabilitációs beavatkozást, amely ne EU-forrásokból lenne finanszírozva. Ez nem csupán magyarországi, hanem kelet-európai jelenség, illetve nemcsak a városrehabilitációk szempontjából, hanem tágabb makrogazdasági szempontból is releváns. 2007 és 2013 között a közszféra beruházásainak nagyjából 90%-ában az EU is társfinanszírozó volt, illetve a válság utáni időszak makrogazdasági fennállésának jelentős része a beáramló EU-transzferekkel magyarázható (Geröcs, Pinkasz 2018; Investment 2014).

A városrehabilitációk magyarországi elterjedésében elsődleges szerepe volt az EU Kohéziós Politikájának. Az egyenlőtlen fejlődés elméleti kerete felől nézve szembeötlő jelenség a Kohéziós Politika kezdetektől meglévő kompenzációs funkciója. A Kohéziós Alapok relatív súlya ugyanis azért kezdett el növekedni az 1990-es évek elején, hogy a neoliberalizálódó EU növekvő területi egyenlőtlenségeit részben kompenzálja (Wallace, Wallace, Pollack 2005).

Ez a logika tetten érhető abban a szemantikai váltásban is, amely a városrehabilitáció fogalmával kapcsolatban történt a 2000-es évek elejétől. Erre az időszakra már egyértelművé vált a tisztán fizikai városrehabilitációs folyamatok kizorító és polarizáló hatása (Ladányi 2008). Egyes nyugat-európai példák által inspiráltnan, egyre több szakember beszélt itthon a szociálisan érzékeny, azaz a fizikai beavatkozások mellett a társadalmi szöveggel is foglalkozó intézkedések fontosságáról. Egyre elterjedtebbé vált a „szociális városrehabilitáció” fogalma. E törekvés eredménye volt 2005-ben a főváros által indított szociális városrehabilitációs kísérleti pályázat, melynek keretében az azóta már a napi sajtóban is elhíresült kőbányai Bihari utca 8/c, illetve a Magdolna Negyed Program első hulláma kapott támogatást fővárosi forrásokból. Magyarországon komplexitása és volumene miatt a Magdolna Negyed Program volt az a kísérleti intézkedés, mely intézményesítette a „szoft” és „hard” beavatkozások egységét, és amely újra közpolitikai prioritássá tette az eredeti lakók érdekeinek figyelembe vételét, illetve – lehetőség szerint – a felújított területről történő kizorításuk megakadályozását.

Ez a kísérleti pályázat volt az első és utolsó olyan hazai forrásból finanszírozott lehetőség, ami szociális városrehabilitációt támogatott. A Magdolna Negyed Programnak viszont olyan pozitív volt a szakmabeli visszhangja, hogy a 2007-2013-as EU költségvetési periódus programozási időszakában erre a példára építve különítette el az Irányító Hatóság (ebben az időszakban az NFÜ) az EU-forrásokból finanszírozott városrehabilitációs beavatkozásokon belül a „funkcióbővítő” és a „szociális” városrehabilitációs beavatkozásokat. Kötelező lett minden uniós városfejlesztési forrásra pályázó városnak Integrált Városfejlesztési Stratégiát, illetve ennek keretén belül Antiszegregációs Tervet készítenie, illetve minden megyei jogú városban kötelezővé próbálták tenni a szociális városrehabilitációk megvalósítását.<sup>3</sup> Másrészt viszont, e szemantikai szétválasztás – véleményem szerint – implicit módon ahhoz is hozzájárult, hogy a kifejezetten szociális városrehabilitációkon kívüli egyéb városfejlesztési beavatkozásoknál legitim gyakorlattá vált, hogy nem kell figyelembe venni a társadalmi egyenlőtlenségek növelésével kapcsolatos szempontokat. Sokat mond például, hogy míg 2007-2013 között 48 milliárd forintot költöttek a mintegy 64 szociális városrehabilitációra, addig a „nem szociális” városrehabilitációkra összesen 140 milliárd forint jutott.

Tehát üdvözlendő, hogy egy jelentős léptékváltással fősodorbelivé vált a szociális érzékenység az EU-csatlakozás utáni városrehabilitációs gyakorlatban, ugyanakkor az egyes szociális városrehabilitációs projektek megvalósításával

kapcsolatban több ellentmondás is felmerült. Az egyik ilyen ellentmondásra talán a legismertebb és legtöbbet vitatott projekt, a Magdolna Negyed Program a legjobb példa. Bár a projektet elindító RÉV 8 munkatársai úttörő munkát végeztek a szociálisan érzékeny városfejlesztési beavatkozások területén, néhány strukturális tényező miatt mégsem tekinthetjük maradéktalanul sikeresnek a több hullámban megvalósuló programot. Először is, az idő előrehaladtával egyre inkább feszültté vált a viszony a projektet szakmailag irányító RÉV 8 és a kerületi önkormányzat között. Kocsis Máté 2009-es polgármesterré választásától fokozatosan lehetetlenült el a végrehajtók szakmai autonómiája, és ma már egyetlen kolléga sincs a RÉV 8 eredeti munkatársai közül a szervezetben. Másodszor, az első hullámhoz képest, amely jórészt fővárosi forrásból valósult meg, a másik két hullámban többször problémát jelentett az EU-projektek túlzottan bürokratizált jellege, illetve a projekt egyes hullámainak rövid (jellemzően 2-3 éves) időhorizontja. Harmadszor, bár a fejlesztés központi célja az eredeti lakosság életkörülményeinek javítása, és eközben térbeli kiszorulásuk megakadályozása volt, a 2008-as válság utáni ingatlanpiaci boom következményeként a terület dzsentrifikációja felerősödött, s ez ellehetetlenítette a központi célkitűzést. Összességében tehát, a Magdolna Negyed Program (főleg annak első szakasza) egyszerre vált a hazai szociális városrehabilitációk egyértelmű pozitív referenciapontjává és számos kritika célpontjává.

Érdemes a fővároson kívüli gyakorlatokat is bevonni az elemzésbe, hiszen ennek a korszaknak az egyik legfontosabb jellemzője a városrehabilitációk országos elterjedése. Teljesen más strukturális tényezők mellett zajlott például az első szociális városrehabilitáció Salgótarjánban, az egyik legrosszabb társadalom- és gazdaságstatisztikai mutatókkal rendelkező megyei jogú városban, ahol a dzsentrifikációs nyomás és az ingatlanpiaci boom kiszorító hatása elenyésző volt. Míg Salgótarján esetében a rendszerváltás óta rendkívül kevés fejlesztési forrás érkezett a központi kormányzattól a helyi önkormányzathoz, addig a területileg célzott uniós fejlesztési források relatív bősége a fejlesztési célok külső szereplők által történt meghatározásával is járt. Salgótarján esetében ez a beavatkozási akcióterület lehatárolásakor merült fel a legélesebben. Hiába volt a városban hivatalosan majdnem egy tucat szegregátum, egy rendkívül furcsa lehatárolás eredményeképp az akcióterület végül a leginkább központi helyen lévő szegregátum legjobb módú részét, illetve az eredetileg lehatárolt szegregátumokon kívül eső belváros két bérházát (Garzonház) foglalta magába. Bár nehéz lenne a városrehabilitáció bármelyik tervezett beruházása ellen elviekben érvelni, az azért nyilvánvaló, hogy végül az akcióterületnek nem a leginkább rászoruló csoportjai részesültek közvetlenül a fizikai beavatkozás pozitív hatásaiból. Analitikusan azt is mondhatjuk, hogy az újonnan kialakult projektosztály (IH és a fejlesztési tervek készítői), illetve a helyi politikai elit vitájából utóbbi került ki győztesen, és ezzel a pályázat által megengedett kereteken belül inkább a helyi alsó-középosztály és a „tisztos szegények” részesültek a fejlesztésekből, nem pedig az akcióterület

(más városnegyedek) sokkal stigmatizáltabb részein élő lakók. További ellentmondásokat okozott a „szoft” programok megvalósítása: Salgótarjánban – sok más városhoz hasonlóan – az EU által finanszírozott városrehabilitációk első hullámában sok esetben hiányzott a megvalósítók részéről az a know-how, ami a projektek tervezése során a központilag előírt „integráltságot” átültette volna a gyakorlatba.

Végül, érdemes kiemelni ennek a korszaknak azt a jellemzőjét, ahogyan az EU-lépték növekvő szerepével a városrehabilitáció szakértői mezője átalakult. Erre az időszakra tehető egy új technokrata generáció szakmai szocializációja, akik a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél (NFÜ), a Regionális Fejlesztési Ügynökségeknél, az újonnan alakuló tanácsadó és pályázatíró cégekben, illetve a szintén újonnan alapított helyi városfejlesztési társaságokban végezték a sok tucatnyi megvalósuló városrehabilitáció tervezését és lebonyolítását. A korábbi időszakokhoz képest a szükséges tudások kiegészültek az EU-fejlesztések világának ismeretével, és ezzel, ha lehet, még inkább technikaivá és összetettebbé tették a városrehabilitációk gyakorlatát. Bármennyire is elterjedt azonban ez a gyakorlat, illetve duzzadt fel és vált differenciáltabbá a városrehabilitációs szakértők mezője, erősen kérdéses, hogy az egyenlőtlen fejlődés negatív térbeli-társadalmi következményeit rendszerszerűen enyhíteni tudta volna (Jelinek, Pósfai 2019).

### **Városrehabilitáció az autoriter fordulat után<sup>4</sup>**

A tárgyalt időszak utolsó szakaszának, az autoriter korszaknak a 2008-as globális gazdasági válság mellett a Fidesz 2010 óta tartó kétharmados kormányzása adja a politikai-gazdaságtani keretét. A létrehozói által Nemzeti Együttműködés Rendszerének (NER) nevezett politikai rezsim az ország elmúlt fél évszázados történetében egy olyan új korszakot indított el, amely sok szempontból trendfordulót jelent. Ilyen évtizedeken átívelő trend megfordulásának tekinthetjük például a legalább fél évszázada beazonosítható decentralizációs törekvések után a recentralizáció időszakának kezdetét (Pálné Kovács 2016; Pálné Kovács et al. 2017). Tágabb perspektívából nézve a Fidesz hatalomra kerülése egyfajta elitváltást is jelent: a korábbi, dominánsan liberalizációra törekvő eliteket felváltja egy sok szempontból protekcionista és etatista elit (Éber et al. 2014).

Ez azonban – a többi tárgyalt korszakhatárhoz hasonlóan – nem jelenti azt, hogy a korábbi korszakok logikái automatikusan felülíródnának. Például az Európai Unió léptékének a fontossága továbbra is megmaradt, különösen a városrehabilitációk finanszírozásában, viszont a központi állam Európai Unióhoz való viszonya sok tekintetben változott (Gerőcs, Jelinek 2018). A témánk szempontjából legfontosabb változás az a törekvés, hogy az országba áramló EU-forrásoknak ne csupán makrogazdasági stabilizáló hatása legyen, hanem a források felhasználása is minél inkább állami kontroll alá kerüljön.

Ezt a törekvést a városrehabilitációk szempontjából két folyamatban érhetjük leginkább tetten. Az első az a páratlan intézmény-átalakítási hullám, amely az európai uniós fejlesztési források hazai elosztásához kötődik. Bár a 2010. évi kormányváltás után nagyjából egy évig befagytak az EU-pályázatok az NFÜ működésének felülvizsgálata miatt, az igazán radikális változás 2014-hez köthető. Ebben az évben szűnt meg a VÁTI, amely a városrehabilitációkkal kapcsolatos kutatások és tervezés egyik legfontosabb szakmai műhelye volt 1950-es évekbeli megalapítása óta. Ugyanebben az évben szűnt meg az NFÜ és kerültek az Irányító Hatóságok közvetlenül a minisztériumokba, a Miniszterelnökség politikai irányítása mellett. 2014-ben szűnt meg a rövidéletű Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH) is, amely Matolcsy György irányítása alatt felügyelte a 2014-2020-as időszak programozási munkáit. Ezek a nagy horderejű átalakítások jól illeszkednek a tágabb újraközpontosítási tendenciákba, és ahogy azt interjúalanyaim többsége megállapította, nagyrészt a politikai megfontolások dominanciáját növelte az EU-bürokráciában jártas szakértők tevékenysége fölött.

A második folyamat szorosan összefügg az elsővel: ez a 2014-2020-as EU-s költségvetési periódust megelőző programozási időszakra vonatkozó változások kérdése. Elmondható, hogy a 2014-2020 közötti időszak EU-s költségeit megalapozó tervezési dokumentumokban (operatív programok, Partnerségi Megállapodás stb.) volt először igazán tetten érhető, hogy a NER politikailag hogyan viszonyul a Kohéziós Alapokhoz. Egyik, a tervezésben kulcsfontosságú szerepet játszó interjúalanyom így foglalta össze a főbb változásokat:

*„A VÁTI egy klasszikus think-tank volt, policy orientált munkát végeztek, szakmai alapon. Az NTH-nál már sokkal nagyobb volt a szorítás, iszonyú kötött volt a tervezési ciklus, minden ötlet a politikai szinttől jött, ilyen korábban nem volt még. A korábbi OTK-k [Országos Területfejlesztési Konceptió] tervezése például egyértelműen szakmai műhelyek produktuma volt, emiatt mondjuk a politikai szint nem is nagyon érezte magáénak. Most viszont felülről érkeznek alapprioritások, nagyobb a kötöttség, de cserébe elvileg a politikai szint inkább magáénak érzi az elkészült dokumentumokat.”*

A városrehabilitációkkal kapcsolatban is számos, a fenti folyamatokhoz kötődő változást lehetett dokumentálni. Először is, a korábbi pályázati rendszer helyett tárgyalásos szisztémát vezettek be a döntéshozók, ahol a nagyobb városok már a fejlesztési időszak elején látták, hogy milyen célokra (pl. városrehabilitációra) mennyi területileg célzott forrásra számíthatnak. Ez az új hierarchikus elosztási rendszer növelte a kiszámíthatóságot, de egyben növelte a városi önkormányzatok függőségét is. Ugyanakkor, a korábbi ciklushoz képest nagy változás volt, hogy funkcióbővítő rehabilitációra nem allokáltak forrásokat, csak szociálisan érzékeny beavatkozásokra. Szimbolikus, hogy ezeket a fejlesztéseket hivatalosan már nem szociális városrehabilitációnak, hanem „leromlott városi területek rehabilitációjának” hívják. A „szociális” szó tehát politikai nyomásra kikerült a hivatalos szakzsargonból, bár tapasztalatom szerint a szakma továbbra is széles

körben használja. Egy harmadik változás, hogy a korábbi Integrált Városfejlesztési Stratégiákat (IVS) kötelező jelleggel meg kellett újítani, és a Belügyminisztérium támogatásából rövid idő alatt minden városnak ún. Integrált Településfejlesztési Stratégiát (ITS) kellett kidolgozni 2014-2015 során. Jól jelzi a városfejlesztési és városrehabilitációs szakmai mező kiterjedését ennek a vállalkozásnak a nagysága: nagyjából egy év alatt összesen 155 ITS készült körülbelül 70 000 oldal terjedelemben. Végül, a korábbi időszakhoz képest nagyjából 30%-os nominális emelkedést regisztrálhattunk a városrehabilitációkra költött összegek esetében. Bár ez a 66 milliárd forint nem éri el az összes EU-transzfer egy százalékát sem, mégis jelzi, hogy a városrehabilitáció ügye megmaradt a központilag támogatott közpolitikai beavatkozások között.

De hogyan csapódtak le mindezek a változások a megvalósuló projektek szintjén? Hogyan változott a városrehabilitációkon keresztül zajló tértermelés folyamata? Összességében azt mondhatjuk, hogy a korábbi időszakhoz képest kialakult a „kettős kontroll” rendszere. Egyrészt, a központi állam és a helyi önkormányzatok viszonylatában – az önkormányzati rendszer reformjának következményeképp – az önkormányzatok fiskális mozgástere leszűkült, feladataik csökkentek, sokkal kiszolgáltatottabbak lettek a központi forrásoknak, illetve az EU-s fejlesztési forrásoknak. A forráselosztás logikája hierarchikusabb és központosítottabb lett. Másrészt, az önkormányzatok és a helyi társadalom viszonylatában is erősödő kontrollmechanizmust figyelhetünk meg, melynek során a helyi önkormányzatok – és több esetben civil partnereik, akiknek kiszervezik a szociális szolgáltatások egy részét – egyre paternalistább eszközökkel kormányozzák a helyi marginális csoportokat és tereket. A legismertebb példa erre a közmunka (Váradi 2016), de a szociális városrehabilitációkat is ide sorolhatjuk.

Jól látszik mindez Józsefváros példáján. A mintaprojektként induló Magdolna Negyed Program második és (főleg) harmadik hullámára már erőteljesen rányomta a bélyegét, hogy a helyi politikai elit teljesen más elveket vallott a szociális problémák kezelésével kapcsolatban, mint a projekt ötletgazdái és megvalósítói. Ezt jól szimbolizálja, hogy a legkirekesztőbb, hajléktalanságot kriminalizáló országos intézkedéseknek Józsefváros volt az egyik kísérleti terepe (Czirfusz et al. 2015). Az MNP kapcsán ez azt jelentette, hogy az eredeti lakók kiköltöztetése, illetve a „szoft” projektek megvalósítása során egyre kevesebb mozgásteret hagyott az önkormányzat a RÉV 8 szociális érzékenységeinek.

Összességében tehát azt láthatjuk, hogy bár az autoriter korszakban a városrehabilitációk sokkal célzottabban és sokkal szélesebb körben érnek el a marginalizálódó társadalmi terekbe, ott mégis kevés eséllyel tudnak elérni rendszerszintű változásokat. Ugyanakkor az is tény, hogy egyre kevésbé látszik olyan döntéshozói szándék, amely a szociális városrehabilitációkat rendszerszintű változások elérésére használná. Sokkal fenntarthatóbbnak tűnik az az állítás, miszerint a szociális városrehabilitáció egyre inkább egyfajta „kozmetikai” beavatkozásként, illetve a társadalmi feszültségek lefojtásaként működik. Ezzel pár-

huzamosan bár a funkcióbővítő városrehabilitáció mint EU által finanszírozott urbanisztikai beavatkozási forma megszűnt, mégis 360 milliárd forint forrást dedikált a kormány 2014-2020 között a megyei jogú városok „integrált városfejlesztésére”. Ezeket a beavatkozásokat azonban a korábbiakhoz képest sokkal kevésbé átláthatóan és kevésbé rendszerszerűen finanszírozza az IH. A legjobb példa erre a Modern Városok Program, amelyről még a kevés kormányzati kommunikáció is önellentmondásos, és amely meglehetősen vontatottan halad (Fekete 2019).

## Összegzés

A városrehabilitációk magyarországi történetének fél évszázados áttekintése során olyan történeti periodizációt használtam, amely túllép a bevett szocialista vs. posztiszocialista felosztáson. A történeti korszakok meghatározásában azokat a nagy strukturális változásokat vettem alapul, amelyek alapjaiban szabták át a magyar társadalom politikai gazdaságtani és intézményi kereteit. A periodizáció használata – véleményem szerint – túlmutat a városrehabilitáció kérdésén, és akár alkalmas lehet egyéb közpolitikai változások elemzéséhez is. A korszakolást és az egyes periódusok legjellemzőbb vonásait az alábbi táblázat (1. táblázat) foglalja össze. Bár egy ehhez hasonló táblázat, illetve a táblázatokban alkalmazott tárgyasítás alapjaiban mond ellent a Lefebvre által használt dialektikus módszereknek, mégis az ő megfigyelései alapján strukturáltam a politikai-gazdasági, léptékbeli és funkcionális változásokat leíró kulcsfogalmakat.

Végigtekintve a fél évszázados történeten, összegzésként három dolgot emelek ki. Egyrészt, érdekes tanulságokat vonhatunk le az állam szerepével kapcsolatban a városrehabilitációk magyarországi történetéből. A kutatásom során világossá vált az állam központi szerepe abban, hogy „elavult”, marginalizált terek megújuljanak. Bár ciklikusan érezhető a megújulásokra nehezedő piaci nyomás, nehéz olyan esetet találni, ahol az államnak ne lett volna katalizáló vagy szabályozó szerepe. Fontos kiemelni, hogy e katalizáló szerep adott korszakokban eltérő léptékstruktúrában tud megvalósulni. Míg az államszocialista időszakban a szelektív decentralizáció, majd 1989 után a radikális decentralizáció, addig a 2000-es évek elejétől az europaizáció, majd 2010 után a recentralizáció formálta azokat az intézményi kereteket, melyben a különböző léptékek döntéshozói egymás viszonylatában hatással tudtak lenni a városrehabilitációk történetére – és ezen keresztül a marginális terek (újra)termelésére.

Másrészt az látszik, hogy a városrehabilitációk rendszerszintű változást nem tudtak elérni az egyenlőtlen fejlődés negatív hatásainak kiküszöbölésében. Véleményem szerint ez leginkább azzal függ össze, hogy amennyiben a különböző országos és helyi ágazati politikák (pl. lakáspolitikák) a városrehabilitációk céljai ellen hatnak, úgy a városrehabilitációk csak a problémák időleges elleplezésére, vagy térbeli áthelyezésére alkalmasak. A kép azonban nem csak fekete-fehér. Egy



1. táblázat: A városrehabilitációk főbb jellemzői egyes korszakokban Magyarországon  
*Main characteristics of urban regenerations in different periods in Hungary*

	Politikai-gazdasági kontextus	Léptékbeli szerkezetváltás	Városrehabilitáció fogalmának változása	Városrehabilitáció funkciójának változása
Kései államszocializmus (1970-es és 1980-as évek)	Globális válság, helyi adósságválság, liberalizáció	Szelektív decentralizáció	Városrehabilitáció vs. városrekonstrukció	Kísérleti beavatkozások a szocialista városfejlesztés válságának kontextusában, a korábban alulfejlesztett, marginalizálódó történelmi belvárosokban
„Liberalis korszak” (1990- es és korai 2000-es évek)	Rendszerváltás válsága, privatizáció, FDI beáramlás	Radikális decentralizáció szubszidiaritás nélkül	„Vállalkozói” városrehabilitáció ideálja	Belvárosi területek dszentifikációja
Európaizáció (2000-es évektől)	EU transzferek beáramlása, finanszírozás, hitelvezérelt fejlődés	Az európai lépték növekvő szerepe	Szociális vs. funkcióbővítő városrehabilitáció	Periférikusabb területek dszentifikációja + dszentifikációt elvben mérséklő szociálisan érzékeny beavatkozások
Autoriter korszak (2010-es évek)	Globális válság, nacionalista- protekcionalista helyi hegemónia	Recentralizáció, anti- EU retorika	Szociális városrehabilitáció körülírása vs. expliciten nem szociális városfejlesztés	Helyi feszültségeket kezelni hivatott beavatkozások zömmel Budapesten kívül

szűkebb, helyi sajátosságokra fókuszáló perspektívában a területileg célzott városrehabilitációk sok esetben pozitív eredményeket tudtak elérni, melyek a szűkebb akcióterület vagy a célcsoport szempontjából nagyon is jelentősek voltak. A Magdolna negyed vagy Salgótarján komfort nélküli bérházainak felújítása, a munkaerőpiaci integrációt segítő programok, valamint az intenzív szociális munka több száz alacsony státuszú család életét segítette. Azonban, ha mindeközben a tágabb folyamatok a térbeli-társadalmi polarizáció irányába hatnak, akkor ezek a beavatkozások nem lehetnek mások, csak kozmetikai beavatkozások, melyek nehezen érik el az alapproblémák gyökereit.

Harmadrészt, a történeti áttekintés során fontosnak érzem kiemelni a folyamatok egyik nem szándékolt mellékhatását: a városrehabilitációval foglalkozó szakértők mezőjének megerősödését, differenciálódását és intézményesülését. Úgy tűnik, hogy a projektek valós hatásai helyett ennek a mezőnek az egyre robosztusabbá válása fontosabb tényező volt a városrehabilitáció gyakorlatának elterjedésében és intézményesülésében. James Ferguson ezt úgy fogalmazta meg, hogy egy projekt bukása még nem feltétlenül jelenti a projektosztály bukását (Ferguson 1997). Utóbbi elemi érdeke, hogy gyakorlatába mindig rugalmasan beépítse a megújulást, a reformokat, a még komplexebb, még integráltabb megközelítéseket. Ebből az is következik, hogy a városrehabilitációknak és a marginalizálódó terek kormányzásának a jövőjét jelentősen befolyásolhatja ennek a mezőnek működése, illetve a mező kiemelt pozícióit elfoglaló szakértők mindennapi gyakorlatai.

## Jegyzetek

- 1 Az 1987. szeptember 28-i fővárosi MSZMP PB ülésen például elhangzott, hogy „[a] lakóház-felújításoknál és rehabilitációknál fokozott takarékossgot kell érvényesíteni, a műszaki tartalmat a szűkülő lehetőségekhez kell közelíteni”. 1988 január 11-én pedig már a rehabilitációkra szánt állami források 30%-os reálérték-csökkenéséről beszéltek a döntéshozók.
- 2 A kései államszocializmusban a centralizáció-decentralizáció kérdése az itt tárgyaltnál jóval összetettebb, attól függően, hogy minek a decentralizációját tekintjük – itt a városfejlesztés és területfejlesztés decentralizációs tendenciáira utalok.
- 3 Például az IH csak kivételes esetben engedélyezte a sokkal népszerűbb funkcióbővítő városrehabilitációk megvalósítását szociális városrehabilitáció nélkül.
- 4 Bár ennek az időszaknak az intézményi keretei már felsejlenek, de tértermelő hatásuk az eltelt idő rövidsége miatt nem elemezhető olyan mélységben, mint a korábbi időszakok esetében, így ez a szakasz leginkább a keretek felvázolására szorítkozik.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány elkészítésében nyújtott segítségéért köszönet illeti Timár Juditot, Nagy Erikát, Czirfusz Márton, Pósfai Zsuzsannát, Ivanics Zsófiát és a kézirat bírálóit.

## Irodalom

- A Pécs-Belvárosi rehabilitáció néhány jellemzője. 1983. Pécs.
- Aczél, G. (2009): *Kalandozások urbanisztikában*. Pallas Kiadó, Budapest
- Belina, B. (2017): *Raum. Zu den Grundlagen eines historisch-geographischen Materialismus*. Westfälisches Dampfboot, Münster
- Bodnár, J. (2001): *Fin de Millénaire Budapest. Metamorphoses of Urban Life*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Brenner, N. (1998): Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 4., 459–481. <https://doi.org/10.1068/d160459>
- Budapest Főváros Tanácsa (1986): *Tájékoztató a Minisztertanács részére a Főváros hosszú távú és VII. ötéves tervi rehabilitációs koncepciójáról*. Budapest
- Calhoun, C., LiPuma, E., Postone, M. (eds.) (1993): *Bourdieu: Critical Perspectives*. University of Chicago Press, Chicago
- Csanádi G., Csizmady A., Kőszeghy L., Tomay K. (2007): A városrehabilitáció társadalmi hatásai Budapesten. In: Enyedi Gy. (szerk.): *A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 93–118.
- Cséfalvai, Z., Pomázi, I. (1990): Some problems of innercity revitalization (A case study of Budapest). *Regional Researches*, 9, 27–37.
- Csorba Z. (1997): *A budapesti lakóépület vagyon rehabilitációjának időserű kérdéseiről*. PhD disszertáció. BME, Budapest
- Czirfusz, M., Horváth, V., Jelinek, Cs., Pósfai, Zs., Szabó, L. (2015): Gentrification and Rescaling Urban Governance in Budapest-Józsefváros. *Intersections*, 4., 55–77. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i4.104>
- Czirfusz M., Jelinek Cs., Berki M. (2018): Marxista nézetek a térről és térbeliségről. In: Faragó L. (szerk.): *Kortárs térelméletek kelet-közép-európai kontextusban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 143–164.
- Dániel Zs. (1996): A bérlakás-privatizáció paradoxona: Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle*, 3., 204–230.
- Éber M. Á. (2014): A centrum hitele. *Fordulat*, 21., 64–86.
- Éber M. Á., Gagyai Á., Gerőcs T., Jelinek Cs., Pinkasz A. (2014): 1989. Szempontok a rendszerváltás globális politikai gazdaságtanához. *Fordulat*, 21., 10–63.
- Erő Z., Koszorú L., Brenner J., Tosics I., Sárkány Cs., Locsmándi G., Iván A. (1997): *Budapest Városrehabilitációs Programja*. Budapest
- Erő, Z., Koszorú L., Locsmándi G., Tosics I., Szilágyi K., Somogyi E., Szabó J. (2002): *Városrehabilitációs program ismertető*. Budapest Főváros Önkormányzata, Főpolgármesteri Hivatal, Főépítészeti Iroda, Budapest
- Escobar, A. (1994): *Encountering Development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press, Princeton, NJ
- Fekete D. (2019): A Modern városok program jelentősége a hazai városfejlődésben. *Tér és Társadalom*, 1., 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Ferguson, J. (1997): *The Anti-Politics Machine*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Ferguson, J., Lohmann, L. (1994): The Anti-Politics Machine: »Development« and Bureaucratic Power in Lesotho. *The Ecologist*, 5., 176–181.
- Gerőcs T., Jelinek Cs. (2018): A Nemzeti Együttműködés Rendszere az Európai Unióban. *Eszmélet*, 118., 12–33.
- Gerőcs, T., Pinkasz, A. (2018): Debt-ridden development on Europe's Eastern Periphery. In: Boatca, M., Komlosy, A., Nolte, H. H. (eds.): *Global Inequalities in World-Systems Perspective. Theoretical Debates and Methodological Innovations*. Routledge, London, New York, 131–153.
- Golubchikov, O., Badyina, A., Makhrova, A. (2013): The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring. *Urban Studies*, 4., 617–633. <https://doi.org/10.1177/0042098013493022>

- Grubbauer, M. (2012): Toward a More Comprehensive Notion of Urban Change: Linking Post-Socialist Urbanism and Urban Theory. In: Grubbauer, M., Kusiak, J. (eds.): *Chasing Warsaw: Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*. Campus Verlag, Frankfurt, New York, 35–60.
- Gyöngyösi I. (1999): Az építőipar a kilencvenes években nemzetközi összehasonlításban. *Statisztikai Szemle*, 9., 732–746.
- Hajdu L., Kistelegdy I., Radó J. (1984): Tömbrehabilitációs tapasztalatok Pécsen. In: *Városi tömb-rehabilitáció témakörű országos tapasztalatcsere előadásai*. ÉVM 5. számú Fenntartási Építés Fejlesztése Ágazati Célprogram Bizottság, ÉTE Épületfenntartási Szakosztálya, Budapest, 115–138.
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1., 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Hegedüs J., Mark, K., Struyk, R., Tosics I. (1993): Privatizációs dilemma a budapesti bérlakásszektorban. *Szociológiai Szemle*, 2., 45–69.
- Hegedüs J., Tosics I. (1991): Gentrification in Eastern Europe: The Case of Budapest. In: Van Weesep, J., Musterd, S. (eds.): *Urban Housing for the Better-Off: Gentrification in Europe*. Stedelijke Netwerken, Utrecht, 124–136.
- Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*. (2014): Brussels. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf) (Letöltés: 2019. szept. 30.)
- Jelinek, Cs. (2010): The Phenomena of Displacement and Relocation during the Process of Gentrification in Budapest. *Studia Sociologia*, 2., 105–116.
- Jelinek, Cs. (2011): *State-Led Gentrification and Relocation in Budapest: Vacating a House in Ferencváros*. MA szakdolgozat. Central European University, Budapest. [http://www.etd.ceu.hu/2011/jelinek\\_csaba.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2011/jelinek_csaba.pdf) (Letöltés: 2019. szept. 30.)
- Jelinek Cs. (2017): *Uneven development, urban policy making and brokerage. Urban rehabilitation policies in Hungary since the 1970s*. PhD disszertáció. Central European University, Budapest.
- Jelinek, Cs., Pósfai, Zs. (2019): Reproducing socio-spatial unevenness through the dualization of policies in the domain of housing in Hungary. In: Lang, T., Görmár, F. (eds.): *Local and Regional Development in Times of Polarization. Re-thinking spatial policies in Europe*. Palgrave Macmillan, 197–223. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1\\_9](https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1_9)
- Konrád, Gy., Szelényi, I. (1979): *The Intellectuals on the Road to Class Power*. The Harvester Press, Brighton
- Ladányi J. (2008): *Lakóhelyi szegregáció Budapesten*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest
- Ladd, B. (2001): Socialist planning and the rediscovery of the old city in the German Democratic Republic. *Journal of Urban History*, 5., 584–603. <https://doi.org/10.1177/009614420102700502>
- Lefebvre, H. (1991): *The Production of Space*. Blackwell, Oxford
- Lichtenberger, E., Cséfalvay, Z., Paal, M. (1995): *Várospusztulás és felújítás Budapesten (Urban decay and redevelopment in Budapest)*. Magyar Trendkutató Központ, Budapest
- Locsmándi G. (2005): Városmegújítás a Ferencvárosban. In: Egedy T. (szerk.): *Városrehabilitáció és társadalom*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, 201–228.
- Mitchell, T. (2002): *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*. University of California Press, Berkely
- Molnár, V. (2013): *Building the State. Architecture, politics, and state formation in post-war Central Europe*. Routledge, London, New York
- Mong A. (2012): *Kádár hitele. A magyar államadósság története 1956-1990*. Libri, Budapest
- Mosse, D. (2005): *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press, London
- Pálné Kovács I. (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Pálné Kovács, I., Bodor, Á., Finta, I., Grünhut, Z., Kacziba, P., Zongor, G. (2017): Farewell to decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications. *Croatian and Comparative Public Administration*, 4., 789–816. <https://doi.org/10.31297/hkju.16.4.4>
- Roubal, P. (megjelenés alatt): *Zižkov Battle: Urban planners transition from heritage protection to neo-liberal discursive planning*.

- Saïsset, P. (2014): *La Hongrie post-communiste comme opportunité: de la diffusion à l'abandon des modèles d'interventions urbaines de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le cas de l'arrondissement de Ferencváros à Budapest (1988-2014)*. MA szakdolgozat. EHESS.
- Smith, N. (1990): *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*. Basil Blackwell, Oxford
- Smith, N. (1996): Spaces of Vulnerability: The space of flows and the politics of scale. *Critique of Anthropology*, 1., 63–77. <https://doi.org/10.1177/0308275X9601600107>
- Somogyi E., Szemző H., Tosics I. (2007): Városrehabilitáció kétszintű önkormányzati rendszerben: budapesti sikerek és problémák (1994-2006). In: Enyedi Gy. (szerk.): *A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 69–92.
- Swyngedouw, E. (1997): Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale. In: Cox, K. R. (ed.): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. Guilford, Longman, New York, London, 137–166.
- Sykora, L., Bouzarovski, S. (2012): Multiple Transformations: Conceptualising the Post-communist Urban Transition. *Urban Studies*, 1., 43–60. <https://doi.org/10.1177/0042098010397402>
- Szelényi I., Konrád Gy. (1969): *Az új lakótelepek szociológiai problémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Szívós E. (2010): Terhes örökség: Budapest történelmi lakónegyedeinek problémája a Kádár-korszakban a Klauzál tér és környéke példáján. *Urbs: magyar várostörténeti évkönyv*, 5., 381–402.
- Tomay K. (2007a): Józsefváros és Ferencváros - Két rehabilitációs kísérlet a fővárosban. *Urbs: magyar várostörténeti évkönyv*, 2., 323–357.
- Tomay K. (2007b): Városrehabilitáció és dzsentrifikáció Budapesten - A rehabilitációs stratégiák szerepe a térbeli-társadalmi mintázat átalakulásában. In: Enyedi Gy. (szerk.): *A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 119–150.
- Urban, F. (2009): *Neo-historical East Berlin. Architecture and Urban Design in the German Democratic Republic 1970-1990*. Ashgate, Surrey
- Váradi M. M. (2016): Értékkeremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély*, 1., 30–56.
- Városi tömbrehabilitáció témakörű országos tapasztalatcsere előadásai. 1984. szeptember 27-28. (1984): ÉVM 5. számú Fenntartási Építés Fejlesztése Ágazati Célprogram Bizottság, ÉTE Épületfenntartási Szakosztálya, Szeged
- Vigvári A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció: Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2., 141–167. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1161>
- Wallace, H., Wallace W., Pollack, M. A. (szerk.) (2005): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford